



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTÃO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**SOLICITAÇÃO DE COMPRA DE MATERIAL/SERVIÇOS Nº 2026/1887
OBJETO: CONTRATAÇÃO COMPARTILHADA NO CHAMENTO PÚBLICO
02/2022 EFETUADO PELO CONSÓRCIO CISCAÍ**

PARECER DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A PGM recebeu para análise e emissão de parecer, oriundo do Departamento de Compras sobre a possibilidade de contratação compartilhada no edital **01/2022**, efetuado pelo Consórcio Ciscaí.

Cabe esclarecer que a PGM lançou parecer jurídico da viabilidade da licitação compartilhada efetuada pelo consórcio CISCAÍ, conforme dispõe o artigo 86 da lei 14.133.

É o breve Relatório.

Na ocasião, a Procuradoria ratifica a informação nº 1.755/2021 exarada pela Delegações de Prefeituras Municipais – DPM – desde que tenha justificativa do preço/vantajosidade a possibilidade de contratação de empresa cadastrada no **edital nº 01/2022**, assim, para evitar tautologia, são empregar os mesmos fundamentos exarados pela DPM como aqui estivessem escritos.

Assim, em razão da possibilidade da efetivação de licitação compartilhada pelo consórcio CISCAÍ, conforme o artigo 86 da lei 14.133.

É o parecer.

Portão, 07 de maio de 2026.

Alexandre Takeo Sato
Procurador-Geral do Município
C-2 PS 40 859



Porto Alegre, 04 de junho de 2021.

Informação nº 1.755/2021

Interessado: Município de [...] /RS – Poder Executivo.
Consulente: [...]
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Elisa Scherer Rosenberg Barqui e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Consórcios Públicos. Previsão contida no art. 112, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, Lei de Licitações. caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento. Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 32.145/2021, é solicitada análise da seguinte questão:

[...]

Passamos a considerar.

1. Preliminarmente, embora não seja este o objeto do questionamento, oportuno destacar que a prestação de atendimentos na área da saúde, caracteriza-se como serviço público, que, por sua natureza, deve ser ofertado pela própria Administração, através de seus servidores. Há, contudo, casos excepcionais, em que é possível terceirizar os serviços a serem desempenhados. O que irá determinar a possibilidade ou não de terceirizar certo serviço será sua natureza e a forma como será executado.

Especificamente quanto aos serviços médico-hospitalares ou de caráter ambulatorial, entende-se que, no mínimo, aqueles que se insiram dentro dos cuidados da atenção básica da saúde (AB) deverão ser preferencialmente prestados por servidores públicos, através dos meios disponibilizados pelo próprio



Município. Caso isso não seja possível, deverá haver justificativa plausível para ser possível a terceirização, e, ainda assim, sujeita a questionamentos pelos órgãos de controle.

A respeito das demais especialidades, caso o Município não disponha de servidores para a realização deste serviço, recomenda-se que não se proceda à contratação de profissionais da área da saúde para atendimento nas dependências destinadas a atendimento de saúde, do Poder Público, uma vez que essa ação poderá ser considerada como contratação de pessoal por interposta pessoa, com burla ao concurso público, o que fere as normas constitucionalmente previstas. O que poderá ser contratado pela Administração, destaca-se, são os serviços de saúde a serem prestados sem pessoalidade, habitualidade, subordinação, hierarquia ou qualquer outro requisito que configure uma relação de emprego, ou seja, desenvolvido nos consultórios e estabelecimentos dos próprios profissionais, mas não nas dependências do Município.

Sobre o tema, inclusive, o Tribunal de Contas da União afirma que a *"prestação de serviços terceirizados não deve criar para a Administração contratante qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize, dentre outros, subordinação direta, habitualidade ou pessoalidade¹"*

Nesse sentido, repisa-se, entendemos que, a teor das informações referidas na consulta, pode-se compreender que os serviços vêm sendo prestados em desacordo com as normas legais.

2. Passando à análise dos questionamentos constantes da consulta, cumpre referir que a possibilidade de os Municípios se organizarem através de consórcios públicos decorre de previsão expressa contida na Constituição da República, em seu art. 241, que dispõe:

¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2010. p. 196.



Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoa e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.²¹

Nessa linha, a regulamentação da matéria – gestão associada de entes federativos – encontra disciplina na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

3. Os consórcios públicos observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, conforme o disposto no art. 6º, §2º³, da Lei nº 11.107/2005. E, de modo semelhante, não estão dispensados da adoção de normas e princípios que regem a Administração Pública, quanto à realização da receita e despesa, conforme já decidido pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS, tal como posto no Parecer nº 27/2007⁴. Senão vejamos:

Uma observação relevante diz respeito à própria interpretação dos normativos estabelecidos na Lei e no Decreto regulamentador dos consórcios: Se é verdade que a lei se aplica apenas aos consórcios formados a partir de sua edição – o que é consequência natural do princípio do ato jurídico perfeito e do princípio interpretativo no sentido de que *tempus regit actum* -, conforme expressamente afirma o art. 19 da Lei 11.107/05, isto não significa que os consórcios formados anteriormente àquela Lei não devam se subordinar às regras de direito público que já se

¹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

³ Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

[...]

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

⁴http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:0:3024617034476158:DOWNLOAD:NO::P_CD_LEG:340673. Acesso em junho de 2021.



impunham por determinação direta da legislação precedente, como se deduz da afirmação brilhantemente feita no Parecer nº 7/2001, relativamente à admissão de pessoal, dependente de "concurso público ou sua dispensa, nos casos excetuados pela própria Constituição Federal". [...]

O mesmo se pode afirmar quanto à exigência de licitação e pertinentemente aos contratos que são praticados pelos consórcios, já que a Lei nº 8.666/93 já afirmara a submissão a suas normas de todos os entes controlados direta ou indiretamente pelos entes federativos, o que inclui naturalmente os consórcios, no parágrafo único do art. 1º, que diz:

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Somado a este dispositivo, deve-se levar em consideração a regra de integração do art. 116 da mesma Lei, que impõe a observância dos normativos da lei de licitações, "no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração". Evidentemente, **o sentido do dispositivo é o de fazer valer as regras de direito público impositivas de impessoalidade na contratação, por meio do devido procedimento licitatório, também a novos entes que viessem a ser criados a partir de manifestação de vontade dos entes federados, como ocorre com o consórcio criado antes ou a partir da nova lei.** (grifo nosso)

4. Passadas as considerações até aqui expostas, se faz relevante mencionar as espécies contratuais trazidas pela Lei nº 11.107/2005, sendo a primeira a que disciplina o rateio dos recursos orçamentários-financeiros, e a segunda, a que disciplina a gestão associada dos serviços públicos, a saber:

4.1. **contrato de rateio**, nos termos do art. 8º da legislação em referência, que deverá ser anualmente celebrado para que haja o repasse de recursos para a manutenção do consórcio, em observância ao princípio da anualidade que informa o direito financeiro público, e

4.2. **contrato de programa**, previsto no art. 13 da Lei dos Consórcios Públicos, que tem a finalidade de dispor as obrigações assumidas reciprocamente entre os entes



políticos consorciados e o próprio consórcio, de modo a definir termos e condições de gestão associada dos serviços públicos delegados. Para o contrato de programa, inclusive, há hipótese de dispensa de licitação específica, insculpida no art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666/1993.

Desta forma, o instrumento que o consórcio celebrará com os municípios interessados em o constituírem, tomando-se, assim, entes consorciados, será o contrato de rateio. Através desse contrato é que os municípios consorciados repassarão recursos financeiros para a manutenção do consórcio.

5. Nessa linha, o contrato de rateio não pode ser confundido com o contrato administrativo, aquele previsto no parágrafo único, do art. 2º, da Lei de Licitações, que dispõe:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

O contrato realizado sob a égide da Lei de Licitações e Contratos, ao contrário do contrato de rateio, decorre, portanto, da prestação de serviços, do fornecimento de bens, da execução de uma obra etc., no qual se estabelecem obrigações recíprocas para o atendimento de objetivos distintos, pois, de um lado, o contratado fornece o bem ou presta o serviço, enquanto que de outro, o tomador realiza o respectivo pagamento pelo cumprimento da obrigação.

No contrato administrativo, portanto, é que deverão constar as cláusulas que estabelecem as condições de execução do serviço e/ou de fornecimento do bem contratado (direitos e obrigações das partes, descrição e valor



do objeto, critério de reajuste, se houver, prazo de entrega etc.), de acordo com o disposto no art. 55, da Lei de Licitações.

6. Os procedimentos licitatórios realizados pelo consórcio público dos quais decorrem contratos administrativos, configuram as chamadas licitações compartilhadas, cujo fundamento legal está insculpido no art. 112, da Lei nº 8.666/1993, Lei de Licitações:

Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, **cabará ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.**

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, **decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.** (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005) (grifos nossos)

Assim, para a aquisição de bens e prestação de serviços de interesse de mais de uma entidade pública, poderá ser realizada licitação de forma conjunta, compartilhada, como comumente realizadas por consórcios. E, nessas hipóteses, o consórcio atua como mero intermediador, providenciando a licitação para os municípios que o integram.

Como consequência, a nosso ver, o contrato administrativo será formalizado entre o município consorciado e o respectivo fornecedor/prestador de serviço vencedor da licitação, considerando (a) a previsão do § 1º do art. 112, da Lei de Licitações, que aduz que o contrato será celebrado pelo órgão ou ente consorciado, e (b) que a formalização do instrumento jurídico deve se dar entre as partes envolvidas no negócio jurídico, ou seja, entre o município que custeará a obrigação e o vencedor da licitação que a satisfará, ainda que o certame tenha sido realizado pelo consórcio, como ocorre com as licitações compartilhadas.



Borba, Pause & Perin - Advogados
Somar experiências para dividir conhecimentos
OAB/RS nº 7.512

☎ (51) 3027.3400
● www.borbapauseperin.adv.br
✉ faleconosco@borbapauseperin.adv.br

Assim, em resposta aos questionamentos apresentados, se as contratações narradas na presente consulta decorrem de de licitação compartilhada, a teor do que dispõe o art. 112, § 1º, da Lei de Licitações, recomenda-se que o Município, na condição de órgão contratante, responda pela boa execução, fiscalização e pagamento dos objetos contratados.

É como opinamos.

Documento assinado eletronicamente
Elisa Scherer Rosenberg Barqui
OAB/RS nº 73.649

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 886148204685037992

